

Capítulo II

GENEALOGÍA DEL SERVICIO PÚBLICO: DE LA SERVIDUMBRE A LA PROFESIONALIZACIÓN

El servidor público constituye una creación social que emerge junto con el Estado moderno. Sin embargo, sus ancestros, los servidores de la administración pública precedente, constituyeron congregaciones sociales altamente desarrolladas: algunas siguieron una carrera, otras disfrutaron de estabilidad y formación que hoy podríamos llamar “profesional”, y unos más sufrieron del sistema de méritos con sus exámenes y oposiciones. Aunque en términos weberianos no constituyeron propiamente una *burocracia*, fueron funcionarios cuyos rasgos distintivos constituyeron la semilla del moderno servidor público.

Por consiguiente, hemos renunciado a utilizar el término “burocracia”, salvo cuando la fidelidad de la fuente consultada así lo demande, y emplear el de *servicio público* para ser coincidentes con las categorías establecidas páginas atrás, a pesar de que estrictamente hablando ese servicio sólo era *público* de manera imperfecta.

Aunque el servicio público es propio del mundo occidental, es en Asia donde se incuba su germen: se trata de una *proto-burocracia* porque en los estados orientales no existía una diferenciación entre el patrimonio público y el patrimonio privado y, los cargos que integran el servicio del palacio constituyeron una parte de la heredad personal del monarca. Tal como lo explicó Max Weber,

"el cargo patrimonial carece ante todo de la distinción burocrática entre la esfera privada y la oficial. Pues la misma administración pública es considerada como una cuestión puramente personal del soberano, y la posesión y ejercicio de su poder político son estimados como una parte integrante de su fortuna personal, que resultaba beneficiosa en virtud de los emolumentos y las contribuciones. Por lo tanto, la forma de ejercer el poder depende enteramente de su libre albedrío".¹

Dentro de la cultura política occidental, la incipiente separación establecida entre ambos tipos de patrimonio durante el inicio del Imperio Romano, se fue diluyendo en el Bajo Imperio hasta esfumarse en Bizancio. Por consiguiente, resulta una tarea difícil deslindar el carácter *público* o *palatino* de los funcionarios del despotismo oriental, donde está mezclada la servidumbre y el profesionalismo.

Servicio doméstico y servicio público

El despotismo oriental típico y puro nace en Oriente, pero su perfeccionamiento y desarrollo superior lo realizan sociedades situadas en el margen asiático: nos referimos a Roma y Bizancio. A pesar de que la estructura económica romana no era precisamente asiática, pues no se basaba esencial ni mínimamente en el regadío y tampoco le suministraba preeminencia política, pudo aprender, adoptar y adaptar los métodos de gobernanza del Oriente. Este suceso histórico constituyó lo que un autor denominó el "traspaso de la divisoria institucional": un movimiento orientalizador que hizo a una sociedad no asiática, adoptar las formas y los métodos de gobiernos asiáticos.²

La historia atestigua como todas las tendencias de sociedades poliárquicas por adoptar una estructura jerárquica estuvieron acompañadas irremediablemente de la burocratización; sucedió cuando un cambio cualitativo desplazó el armazón institucional de una sociedad, que contenía diferentes y autónomos centros de poder, hacia un centro único normalmente soberano y monopolístico.³ Consecuentemente, unidad política y burocratización han tenido una relación histórica específica.

¹ Weber, Max, *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. Dos tomos, tomo II, México, 1966, p. 774.

² Wittfogel, Karl. Despotismo Oriental. Ediciones Guadarrama, Madrid, 1966.

³ Weber, *op. cit.*, p. 727.

Roma y Bizancio elevaron al servicio público a su desarrollo máximo y luego lo legaron al Estado absolutista. Tal fue la razón por la cual ilustramos este capítulo recurriendo a ejemplos y datos de romanos y bizantinos. El Imperio Romano configuró un palacio copiado a los persas, que luego fue mejorado por los bizantinos. En el palacio romano se mantuvieron relativamente las distinciones entre los cargos de corte y los oficios públicos, que más adelante en Bizancio casi desaparecerán. Es esta la causa por la cual puede ser estudiado el servicio público oriental como una superación orgánica del simple servicio doméstico y como el desarrollo de un funcionariado que podemos dividir en oficiales públicos y servidores cortesanos. El término “servidor cortesano”, o el que emplea Weber: “funcionario patrimonial”, constituyen un contrasentido. Sin embargo, como no son propiamente “domésticos” o “cortesanos”, no existe otra forma mejor de referir a este tipo de personajes que, siendo primeramente servidores personales del déspota, lo fueron también del Estado.

Los oficiales públicos

La oficialidad pública romana es inexplicable sin el análisis previo de su formación durante el Alto Imperio, ya que en esta época se establecieron las carreras administrativas dotadas con procedimientos formales de promoción y tabuladores de sueldos.⁴ Destruyendo el poderío senatorial, sometiendo a sus miembros a la calidad de funcionarios e incorporando a patricios, plebeyos y esclavos a la administración pública, el emperador se esforzó por “oficializar” a las clases sociales, enclaustrándolas en los cargos del Estado.

Durante el Alto Imperio, el Estado configuró las carreras administrativas atendiendo la estructura visible de clases sociales existentes, que fueron clasificadas en carreras superiores y carreras inferiores. Las primeras eran la carreras senatorial y ecuestre, en tanto que las carreras inferiores estaban constituidas por la carrera civil y la militar. Gradualmente las carreras administrativas facilitaron el traslado del poder, la estimación social y la fortuna, de la cuna, al cargo público. Mediante este mecanismo, el emperador aceleró la capilaridad social para la plebe y los esclavos en el seno de las carreras inferiores, en tanto que a través de las carreras superiores canalizó y controló el poderío de las clases elevadas.

⁴ Homo, León, *Las Instituciones Políticas Romanas*. UTEHA, México, 1958, p. 319.

En Roma se dio el paso decisivo hacia la burocratización, al requerirse, además del linaje y la sangre, el mérito y la lealtad institucional para cubrir los cargos de la administración pública. La carrera senatorial tenía por destino el prestigio y el reconocimiento social, en tanto que la carrera ecuestre conducía directamente al manejo de los ramos superiores de la administración. El sistema promocional tuvo un peso decisivo en las victorias del emperador sobre el Senado.

Otra innovación consistió en la creación de un tabulador de salarios, que vino a contrastar radicalmente con las magistraturas republicanas honoríficas que estaban en decadencia o extinción. El sistema salarial fue al mismo tiempo un arma contra tendencias prebendarias, que aspiraban a usufructuar como negocio los cargos públicos. Pero la innovación fue más allá: el tabulador de sueldos definió con toda claridad el lugar jerárquico que guardaba cada funcionario en la escala oficial, que correspondía con el lugar que ocupaba en la jerarquía social. Las carreras administrativas se desarrollaron aún más durante el Bajo Imperio, convirtiéndose en el instrumento principal para el desarrollo del funcionariado imperial.

Durante el Bajo Imperio, Diocleciano emprendió una reforma administrativa integral que afectó la estructura de las carreras. Fue una reorganización profunda que disolvió la antigua estructura y estableció otra muy diferente que desarraigaba la relación social de clase, con las carreras administrativas. En lugar de las carreras con denominación clasista —“senatorial” y “ecuestre”—, el Estado creó un sistema administrativo que dividió los oficios conforme a las dignidades palatinas. En esta forma, dentro de las dos carreras superiores, los *Clarísimos* y *Perfectísimos*, se encontró apuntalada la jerarquía política y social efectiva: los titulares de los servicios administrativos y los funcionarios superiores del palacio y la administración pública.

El rango superior —*Clarísimos*— incluyó a la nata de la clase superior en la alta jerarquía administrativa del Imperio: los Prefectos del Pretorio, el Maestro de los Oficios, el Prefecto de Roma, el Cuestor del Palacio y los Maestros del Ejército; el segundo rango, los *Perfectísimos*, comprendió a los altos mandos de la administración pública central y regional: los Condes del Tesoro Público y Privado, los Maestros de las Oficinas, los Prefectos de la Anona y los gobernadores principales.

Para la formación de los servidores públicos fueron fundadas dos escuelas especializadas: la *Ministeria Litterata*, dedicada a la formación de cultura en general, que estaba dividida en Escuela de Oficinistas (*Scholae Scriniorum*) y Escuela de Exceptores (*Scholae Esceptorum*); y la *Ministeria Ilitteratta*, reser-

vada al adiestramiento del personal subalterno. Probablemente éstas sean las escuelas de formación profesional del servicio público más antiguas.

Tanto los servidores domésticos, como los oficiales públicos, llegaron a ejercer una enorme influencia sobre el emperador. En el Bajo Imperio Romano lograron imponer el procedimiento de consulta para el nombramiento de nuevos funcionarios, y gracias al sistema corporativo de ocupaciones y la herencia se les permitió manejar la sucesión en los cargos y, hasta cierto grado, la compra de algunos de ellos. Constantino estableció un escalafón por antigüedad y una periodización pensionada de retiros: a los 25 años de servicio para funcionarios patrimoniales, 20 para Prefectos del Pretorio y 15 para altos funcionarios.

Los altos funcionarios de Bizancio integraron un poderoso cuerpo llamado los Arcontes del Lausacum, que gozaba de privilegios especiales y jurisdicción sobre el resto de los oficiales y servidores domésticos; y resolvían las desavenencias entre dignatarios. En los aniversarios imperiales eran los únicos en recibir regalos y en las ceremonias ocupaban los lugares próximos al *Basileus* (emperador).

Los logros profesionales del servicio público romano fueron comparables con aquellos alcanzados por los funcionarios chinos y otomanos. El sistema de exámenes y promoción de la China Imperial y la Escuela de Pajes del Imperio Turco,⁵ constituyeron notorios avances obtenidos por el funcionariado como corporación proto-profesional —sobre los cuales abundaremos más adelante—. En Bizancio, inclusive, el ingreso al cargo estaba precedido por la “promoción solemne”, una espectacular ceremonia a través de la cual el aspirante, ricamente ataviado, era investido como funcionario público.

El servicio cortesano

Como la mayoría de los estados orientales, en el Imperio Bizantino el servicio público constituyó primordialmente una institución palatina involucrada en la corte imperial, más que un servicio estatal. Por su parte, en el Imperio Romano, el funcionariado nunca dejó de constituir primero una entidad pública y después brindar un servicio palaciego. Esta fue la razón por la cual la tradición

⁵ Kracke, E.A., “Bureaucratic Recruitment and Advancement in Imperial China”. Dalby, Michael and Michael Werthman. *Bureaucracy en Historical Perspective*. Glenview, Scott, Foresman and Co. 1971, pp. 34-39. Gladden, E.N. “The Otoman Slav Bureaucrats”. Dalby, Michael and Michael Werthman, *op. cit.*, pp. 39-45. Weiker, “The Ottoman Bureaucracy: Modernization and Reform”. *Administrative Science Quarterly*, vol. 13, núm. 3, 1968, pp. 451-470.

romana imprimió en Bizancio una característica modular, que le hizo tener una importante diferencia con las sociedades orientales típicas: la existencia de escuelas para formar a los servidores públicos. Tal como fue explicado por un historiador de la administración pública, “esta es una diferencia esencial de Bizancio y los demás estados administrados, con frecuencia, por esclavos, favoritos o aventureros”.⁶

En Oriente, el palacio, y principalmente la corte en su seno, constituyeron el modelo histórico del servicio público, pero su desarrollo superior hizo que evolucionara hacia formas superiores de organización. La corte, por su naturaleza doméstica, llegó rápidamente al tope de su rendimiento y sobrevino la esclerosis: la “casa” imperial sólo puede desarrollarse mediante su reproducción extra muros, transcendiendo al palacio y liquidando la estructura doméstica.⁷ Se trata de un proceso de despersonalización relativa de las relaciones domésticas, que sufren la mutación del mero contacto áulico hacia un vínculo administrativo. El resultado fue la constitución de un patrimonio que, si cabe así decirlo, adquirió un matiz público y la administración del patrimonio privado el sentido de administración pública: “en adelante, el servicio del *cubiculum* se convierte en una carrera”.⁸

De la misma forma como la jerarquía social bizantina dividió a las dignidades y los oficios, honores y cargos, también la jerarquía cortesana otorgó honores (diplomas) y cargos (edictos) a los eunucos del palacio. En el Imperio Bizantino la “función pública” se confundió con “dignidad palatina”: lo que formalmente adscribe a los “funcionarios al *Basileus* más intimamente que si hubieran sido simplemente agentes del Estado”.⁹ Los funcionarios son primero “servidores del *Basileus*” y después “esclavos del interés público”. Este fenómeno estuvo presente a lo largo de la existencia de Bizancio, en toda la extensión de sus mil años de vida.

Carreras administrativas en el Alto Imperio Romano

China inventó el sistema de méritos; el Imperio otomano ideó la formación administrativa; y Roma discurrió la carrera administrativa.

⁶ Bréhier, Louis. *Las Instituciones del Imperio Bizantino*. UTEHA, México, 1958, p. 134.

⁷ Weber, *op. cit.*, p. 758.

⁸ Bréhier, *op. cit.*, p. 122. [Por *cubiculum* se entendía a los reales aposentos].

⁹ *Ibid.*, p. 134.

El mejor ejemplar de una carrera administrativa en la antigüedad, la representan las carreras establecidas y desarrolladas durante el Alto Imperio. Tal como lo adelantamos, sus dos grandes géneros eran las carreras superiores y las carreras inferiores.

Había dos carreras superiores. La primera consistía en la carrera senatorial, cuyos requisitos de ingreso arrancaban en la cuna senatorial y la disposición de una fortuna de un millón de sextercios. Esta carrera era fuente del reclutamiento para el Senado, el Consistorio, las magistraturas y los cargos superiores en Roma, Italia y las provincias. Tenía tres etapas de desarrollo promocional, comenzando con las fases preparatorias, que eran dos. La primera, conocida como *Vigintivirato*, implicaba el desempeño de tres cargos sucesivos: jurisdicción del estado civil de los ciudadanos, acuñación de monedas de cobre en nombre del Senado, y colegio judicial y policía de ejecuciones capitales. La segunda fase preparatoria consistía en un año de servicio militar como tribuno *lacticlavio*. Continuaba luego con las fases de magistraturas senatoriales, que significaban el ejercicio de cuatro cargos sucesivos: Cuestura (a los 25 años como edad mínima), tribuna o edilidad de la plebe; Pretura (30 años como mínimo) y consulado ordinario o suplente (33 años).

La segunda etapa estaba integrada por el desempeño de tres tipos de funciones, cada una compuesta por varios puestos: funciones cuestoriales: Legados de Los Gobernadores en las Provincias Senatoriales; funciones pretoriales: legados de legiones. Y gobernadores, legados de las provincias senatoriales pretoriales o imperiales pretoriales; y funciones consulares: Prefecto de la Ciudad (*Praefectus Urbis*), miembro de las comisiones ejecutivas de Roma, gobernadores de las provincias senatoriales consulares o gobernadores legales de las provincias imperiales consulares. La tercera y última etapa de la carrera senatorial, consistía en el desempeño de las funciones sacerdotales, particularmente las de Pontifice, Augur, Flamen, Arval y Lupero.

La carrera ecuestre también exigía requisitos de ingreso, comenzando con la disposición de una fortuna de 400 mil sextercios y ser caballero por cuna o por gracia imperial. Esta carrera era fuente del reclutamiento para el Consistorio y los cargos al servicio del emperador. Su desarrollo comenzaba con el ejercicio de una o varias milicias ecuestres, y seguía con la prefectura, tribunado de cohorte auxiliar, y tribunado legionario o de una cohorte de la guarnición de Roma. Luego seguía la etapa ecuestre propiamente dicha, a la que se ingresa a los 27 años de edad, y que se realizaba primeramente en las procu-

radurias, particularmente en los cargos de Ministro de Hacienda (*A Rationibus*), Maestros de Oficina (*Magistri Scriniorum*), Subprefectos de la anona, vigiles de la flota, miembros ecuestres del Consistorio y procuradores gobernadores de las provincias. Luego continuaba con el ejercicio de las prefecturas de la Anona, de las flotas itálicas, de Egipto, de los Vigiles y del Pretorio (tope de la carrera). Finalmente, también desempeñan funciones sacerdotales, particularmente los cargos de Auspice y Luperco.

Finalmente, entre las dos carreras inferiores hay que destacar a la carrera civil cuyos cargos los ocuparon libertos y esclavos. Aunque no realizaran ninguna función pública, también incluyó a la domesticidad del palacio. Todos ellos eran conocidos como los oficiales (*Officiales*) y ocupaban los cargos de cajeros, archivistas, escribas, asistentes, empleados, obreros de la moneda, pavimentadores, empleados de aguas, empleados de las termas, vigilantes, bedeles, heraldos y porteros.

La gestación del servidor público moderno

El desplome del mundo romano trajo consigo el feudalismo, que constituyó un conjunto social de instituciones totalmente diferentes a las del mundo románico, particularmente debido a la disipación del concepto de Estado. Por consiguiente, el tránsito del régimen político feudal al Estado moderno, representó un proceso de reconstitución de la idea del Estado romano bajo condiciones que habían cambiado sustancialmente.

En la Edad Media, la sociedad feudal produjo por sí misma la semilla de la nueva sociedad, que habría de destruirla; evidentemente también contenía en su seno los gérmenes de la centralización. Pero, ¿cómo pudo producir las semillas de centralización una sociedad cuyas relaciones de conjunto eran tan flojas, tan laxas, tan endebles? Para algunos pensadores, la centralización política y administrativa del Estado moderno brotó de una tendencia universal inherente a todos los estados, que está orientada hacia la racionalización del ejército, las finanzas, la justicia y las comunicaciones.¹⁰ Más particularmente, el carácter centralizado del Estado moderno brotó de la germinación de algunas

¹⁰ Weber, Max, *op. cit.*; Heller, Herman, *Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica*, México, 1963.

semillas *comisariales* provenientes del mundo romano, que sobrevivieron a lo largo de la Edad Media.¹¹

Ambas perspectivas, sin embargo, dejan insoluto el problema central: ¿cómo nace de la descentralización feudal la centralización absolutista y, paralelamente, un servicio público profesionalizado? El problema tiene una respuesta si consideramos que en la Edad Media se mantiene relativamente el principio de unidad política mediante la subsistencia de los elementos fundamentales del palacio romano. La sobrevivencia de esta precaria unidad política se manifestó en una tendencia intermitente a medida que oscilan y se equilibran las fuerzas políticas de la monarquía y de los feudatarios. Igualmente, se debe considerar la persistencia de los gémenes *comisariales* como una supervivencia romana.

El retorno a la domesticidad

En el feudalismo persistieron algunos progresos históricos de las cenizas de la vieja sociedad romana. Uno de ellos fue el palacio que, a la vez, había constituido un legado de civilizaciones precedentes. El palacio feudal, sin embargo, tiene un significado muy diferente a su equivalente bizantino y, por lo tanto, también al romano. En efecto, durante el Bajo Imperio Romano el palacio fue el foco del sistema administrativo central, pero no todo el sistema; en la Edad Media, el palacio fue una pálida sombra de su antecesor y nunca constituyó el centro del sistema, sino el sistema mismo. Además, su carácter central no es sino el remanente de la territorialización feudal de los señoríos políticos, que mantuvieron por sí mismos su proceso administrativo.¹²

El palacio en la Edad Media, en contraste con el palacio romano, no se rigió por el principio de libre nombramiento y remoción, sino por los derechos estamentales de cargo. No obstante, el palacio, como símbolo de unidad monárquica, nunca desaparecerá en la Edad Media: es un progreso social legado por generaciones precedentes, que es aprovechado por las generaciones medievales.

¹¹ Bodino, Juan, *Los Seis Libros de la República*. Aguilar. Madrid, 1973. Hintze, Otto, *Historia de las Formas Políticas*. Revista de Occidente. Madrid, 1968. Schmitt, Karl, *La Dictadura*. Revista de Occidente. Madrid, 1968.

¹² Gladden, N. A., *History of Public Administration*. Dos tomos, tomo I, Frank Gordon, London, 1972, pp. 3-4.

El absolutismo europeo, que comienza a gestarse en el siglo XVI, tiene su cuna típica en suelo francés, y en menor grado en Inglaterra y Alemania. Que Francia sea el suelo clásico donde brotó la monarquía absolutista no es un hecho fortuito, sino una evidencia histórica. Fue allí donde tuvieron lugar los primeros desarrollos del Estado absolutista en su forma precoz; fue en tierra francesa donde el reino merovingio rescató los restos del palacio romano; donde los carolingios intentaron restaurar el Imperio Romano; donde se erigió el Ducado de Normandía, patria de los invasores normandos en Inglaterra; y donde nació y murió la monarquía capetiana.

Pero no sólo en Francia hay indicios de la restauración romana, sino también en Italia meridional y Sicilia: “una manifestación precoz del Estado moderno fue creado en la primera mitad del siglo VIII en Sicilia por el genial Federico II, quien sustrajo en forma radical del sistema feudal el ejército, la justicia, la policía y la administración financiera, centralizándolo todo de modo burocrático”.¹³ Un caso similar fue la Inglaterra normanda, donde existieron rastros de la Roma orientalizada.¹⁴

Las monarquías medievales, desde el punto de vista del Imperio Romano que les precede, constituyeron su restauración, mientras que observadas desde el Estado absolutista, al que anteceden, fueron su precedente.

El reino merovingio representó el primer intento, desde el colapso del Imperio romano occidental, de reunificación territorial en una parte del espacio que éste ocupaba. Las condiciones económicas y sociales en uno y otro, sin embargo, difieren enormemente. El reino merovingio descansó en una economía feudal, es decir, en una propiedad patrimonial con carácter estamental que hizo de los funcionarios virtuales propietarios de los medios de administración.¹⁵ Si en sus comienzos el palacio merovingio se pareció al centralizado palacio romano, con la ausencia de sueldos líquidos y con la gradual desaparición de funcionarios profesionales, terminó por desembocar en el pago del servicio con la apropiación del cargo mismo. Había nacido la prebenda, lo que significó que los poderes de mando y las rentas económicas que le son inherentes fueron apropiadas por los servidores públicos, a través el reconocimiento de un derecho fijo de cargo que legalizó la apropiación.¹⁶

¹³ Heller, *op. cit.*, p. 145.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Weber, *op. cit.*, tomo I, p. 185.

¹⁶ *Ibid.*, tomo II, p. 776.

El palacio merovingio cubrió inicialmente el pago de servicios cortesanos a través de la manutención del servidor doméstico; la comensalidad, sin embargo, inconsecuente con los fines de una administración territorial, dejó su lugar a un pago de especie llamado *congrua*, así como emolumentos y feudos. De este modo, la ausencia de un sistema regular de ingresos produjo un sistema irregular de egresos; el servidor, que primero se apodera del cargo, se convierte luego en un propietario que disfruta también en su beneficio de los ingresos del mismo, que de tal modo se convierten en rentas. El proceso concluyó cuando, mediante el pago con tierra, se convierte en propietario del medio de producción principal, lo que trajo consigo el señorío: el feudatario fue un personaje con señorío que gobernó y explotó a los siervos situados dentro de su feudo.¹⁷

En la administración territorial también encontramos reliquias romanas: condados, ducados y marquesados. Estas circunscripciones, otrora administradas por condes, duques y marqueses, que eran antiguos funcionarios romanos de la administración central, aún conservaron entre los merovingios un leve significado de centralización. Tocará al Imperio Carolíngio retardar aún más la feudalización territorial, a costa de conceder prebendas en especie y tolerar la existencia de estamentos.

Del oficio a la comisión

La apropiación de cargos que se realizó durante el feudalismo, provocó un estereotipo del *oficio* romano y el retorno a una antigua institución también románica llamada *comisión*. Aunque el contraste entre ambos ya se anunciaba en la Baja Edad Media, adquirieron plena distinción conceptual durante la monarquía absolutista que los separó como fenómenos administrativos diferenciados. Su base real fue el contraste entre posesión estamental y función pública: el oficio se había convertido en un derecho rentable que se tenía en propiedad, en tanto que la comisión comenzó a ser invocada como una actividad impersonal ejercida en nombre del Estado.

El oficio consistía en un cargo virtualmente desempeñable tanto en el palacio como en el condado, pero estaba vacío de contenido; no era el ejercicio de una función pública, sino un negocio que producía rentas. De hecho, no era

¹⁷ *Ibid.*, pp. 812-813.

propriamente un cargo, sino un medio de producir beneficios, una propiedad privada que generaba ingresos a su titular.

En una situación tal, el monarca absolutista no podía consolidar su poder frente a los feudatarios sin antes afirmarlo ante los estamentos propietarios de los oficios. Invocando el poder soberano del Estado, creó nuevos cargos en calidad de comisión distintos al oficio no sólo en forma, sino en contenido. Tal como explicó Juan Bodino en la segunda mitad del siglo XVI: “el *oficial* es la persona pública que tiene cargo ordinario en virtud de edicto. *Comisario* es la persona pública que tiene cargo extraordinario en virtud de una simple comisión” (...) para que se entienda mejor la diferencia entre oficio y comisión, se podría decir que el oficio es como una cosa prestada que el propietario no puede reclamar hasta que expire el plazo convenido, en tanto que la comisión es una cosa que se tiene por tolerancia de otro y en precario, pudiéndola reclamar el dueño cuando a bien lo tenga”.¹⁸

Este nuevo tipo de cargo no sólo no se fundamentaba en el derecho de empleo, sino en ningún derecho, salvo el del soberano para crear y extinguir a las comisiones. Bodino concibió la perpetuidad y el carácter ordinario del oficio como un doble aspecto institucional, en el que se combinó la objetividad burocrática y la subjetividad estamental; es decir, el carácter público y la herencia feudal.¹⁹

Sin embargo, durante el siglo XVI, los oficios fueron transitando de su condición estamental a un estatuto de función pública, como cuando fueron establecidos en la cultura administrativa románica. Esto explica por qué, aun existiendo en la infancia de la monarquía absolutista oficios poseídos vitalicia y hereditariamente, esta condición fue cediendo gradualmente hasta reconstituirse como funciones públicas.²⁰

La gradual desestamentación de los oficios y su reconstitución como funciones públicas, ha sido la base histórica sobre la cual se ha fincado la carrera administrativa en la cultura política occidental. Esto fue perceptible claramente en la naturaleza discrecional intrínseca en los oficios, comparada con la que fue conferida a los cargos en comisión. En tanto que la comisión fue un reflejo de la voluntad real, el oficio se constituyó en la expresión de poderes discretionales de amplio margen; es decir, la comisión se circunscribe a la estrechez

¹⁸ Bodino, *op cit.*, p. 105. El énfasis es nuestro.

¹⁹ *Ibid.*, p. 106.

²⁰ *Ibid.*

del mandato, en tanto que el oficio ofrece un amplio margen de juicio personal. El comisario fue un agente de las decisiones reales, un misionero encauzado a la realización de una tarea concreta que no implicara un poder propio, sino la potestad del soberano. El poder implicado en el oficio, convertido en un cargo perpetuo y ordinario, significó que su poder constitúa una prerrogativa del oficial por cuanto funcionario del Estado.

Para lograr la desestamentación de los oficios, fue menester previamente sustraerlos de la esfera privada. Bodino afirmaba que “si las dignidades, comisiones y oficios honrosos se sacan del acervo público para encerrarlos y esconderlos en las cajas particulares, quienes los consiguen por favor o por dinero no se puede esperar que la virtud sea estimada”.²¹

La privatización de cualquier cargo público ha consistido en una tendencia contraria a su origen, pues el Estado primigeniamente sólo tenía comisiones como unidades básicas de la administración pública: “en las primeras repúblicas sólo había comisiones porque, dado que el oficial, como hemos dicho, sólo puede ser instituido en virtud de ley expresa (...) la existencia del oficial parece disminuir el poder soberano”.²² La construcción de los estados desde la antigüedad estuvo fundamentada en cargos sin derechos de propiedad. Bodino observa que “al comienzo de su desenvolvimiento, todos los estados emplean, no funcionarios ordinarios sino únicamente comisarios, y que toda reorganización del Estado, toda *reformatio* tiene que servirse de comisionados extraordinarios”.²³

Aunque en su origen solamente haya existido comisiones, y que los primeros oficios significaran creación de derechos institucionales, en la época de la monarquía absolutista esto no significó que la desestamentación de los oficios debiera producir su conversión en comisiones y la completa eliminación de la organización oficial. Simplemente entrañó que esa desestamentación posibilitara recuperar una función pública reintegrada a la administración del Estado, para constituirse en su estructura estable y permanente, junto con la configuración comisarial más dinámica, flexible y perecedera.

En la cultura administrativa occidental, el comisario es el ancestro del servidor público de libre nombramiento, en tanto que el oficial es el ancestro del servidor público de carrera.

La apropiación de cargos durante la Edad Media consistió en el hurto más grande hecho en contra de lo público: “los principados, ducados, marquesados y

²¹ *Ibid.*, p. 149.

²² *Ibid.*, p. 150.

²³ *Ibid.*, p. 109. Schmitt, *La Dictadura*, p. 72.

condados fueron hechos perpetuos por quienes los tenían en comisión, no quedando país en Europa, salvo Inglaterra, donde, actualmente, estas dignidades no sean hereditarias, de modo tal que el poder de mando y la distribución de la justicia ha venido a parar a manos de mujeres y niños por derecho hereditario; lo que era público se ha convertido en particular, vendiéndose al mejor postor".²⁴

Como poder territorial, el Estado absolutista concentró la violencia y los medios de administración, antiguamente en manos de depositarios particulares. En su seno dejó de dar cabida al concepto de palacio y a los funcionarios patrimoniales.

De la comisión al oficio

Inmediatamente que la estructura económica feudal entró en crisis y el Estado absolutista demandó el monopolio de los medios administrativos, la administración pública inició la etapa expropiatoria de aquello que estaba en manos de los propietarios privados. Fue en Francia donde este proceso se manifestó en su forma más pura: el conflicto latente entre el rey y la aristocracia terrateniente, que ocurrió principalmente en los grandes cuerpos colegiados y las localidades, también se extendió a la administración central. Como lo ha hecho saber un pensador administrativo: "Los intendentes, lo mismo que los comisarios prusianos, son también pioneros del Estado de policía (...) de ahí la resistencia que desde el principio mostraron los parlamentos (...) en la instancia provincial radicaba el punto de gravedad del conflicto, pero también en el centro y la periferia del Estado burocrático".²⁵

Pero no sólo Francia y Prusia conocen la institución comisarial; también España —durante los borbones—, Dinamarca, Suecia e Inglaterra emplearon comisarios como instrumentos del absolutismo regio.²⁶

El Estado absolutista constituyó la fase formativa del moderno Estado capitalista, del mismo modo que la *administración comisarial* del Estado absolutista constituyó la fase reformativa de la *administración oficial* del Estado moderno; pues una vez liquidados los poderes feudales, la organización comisarial absolutista fue convertida en una organización oficial. La revolución francesa, que proclamó el nacimiento del Estado moderno y la muerte del *ancien régime*, usufructuó la centralización creada por éste para sustentar su

²⁴ *Ibid.*, p. 150.

²⁵ Hintze, *Historia de las Formas Políticas*, pp. 162-163.

²⁶ *Ibid.*, p. 163.

desarrollo. Un autor explicó lo siguiente: "Como la Revolución Francesa no tuvo solamente por objeto cambiar un gobierno antiguo, sino abolir la forma antigua de sociedad, tuvo que atacar al mismo tiempo a todos los poderes establecidos, aniquilar todas las influencias reconocidas (...) pero apartad estos escombros: podréis percibir un poder central immense que atrajo hacia sí y engulló en su unidad todas las parcelas de autoridad y de influencia enormemente dispersas entre una multitud de poderes secundarios, de órdenes, de clases, de profesiones, de familia y de individuos, como diseminadas por todo el cuerpo social. Nunca se había visto en el mundo un poder semejante desde la caída del Imperio Romano".²⁷

Finalmente, el Estado moderno resume los progresos alcanzados por el desarrollo de la administración pública a lo largo de su historia. En su seno, la administración pública es típicamente burocrática, monocrática y comisarial. Aunque el personal público ha llegado a constituir la carrera administrativa, e inclusive, lograr cierto derecho de cargo, el Estado se ha cuidado de no reconocer la propiedad vitalicia y hereditaria de los puestos públicos. La administración pública estimula el sentimiento de prestigio de los funcionarios, pero no reconoce prerrogativas señoriales; auspicia el espíritu de servicio, pero no somete a sus funcionarios a una calidad servil.

Hasta aquí hemos navegado solamente en el mar de la cultura administrativa occidental y, si acaso, nos hemos adentrado un poco en las aguas orientales de Bizancio. Sin embargo, las instituciones occidentales estuvieron permeadas continuamente al influjo oriental, y a la inversa, produciéndose un sincretismo administrativo universal. Esto explica por qué el sistema de méritos, hoy en día muy extendido en las carreras administrativas de los países occidentales, así como los programas de formación profesional, hayan sido gestados en la cultura oriental. Estos sucesos se produjeron en China y el Imperio otomano.

China y el sistema de méritos

Los sucesivos imperios chinos son célebres por el sistema de méritos que sirvió de base al establecimiento del mandarinate, una configuración social de servidores públicos cuyo ingreso a la carrera administrativa estaba sujeta a un

²⁷ Tocqueville, Alexis, *El Antiguo Régimen y la Revolución*. Guadarrama, Madrid, 1969. pp. 33-34.

riguroso proceso de examinación. La representación más nítida del sistema de méritos, que es una de las grandes invenciones de la cultura administrativa de China, fue recogida en el *Tratado de los Exámenes*. Consiste en la primera parte de una trilogía, que complementan el *Tratado de los Funcionarios* y el *Tratado del Ejército*. El segundo fue compuesto entre 722 y 739 d.c.²⁸

El Gobierno chino era presidido por el emperador, que estaba asistido por los tres grandes ministros y los mandarines, que desempeñaban las funciones administrativas. Cada gran ministro encabezaba a los Departamentos de Asuntos del Estado, de la Cancillería Imperial y Gran Secretariado Imperial. Los mandarines ejercían los cargos, que estaban clasificados en nueve grados y se subdividían en dos o cuatro clases.²⁹

Dentro del Departamento de los Asuntos del Estado, se encontraba el Ministerio de los Funcionarios, el cual, al mismo tiempo, estaba subdividido en la Oficina de los Funcionarios, que estaba a cargo de los grados de los mandarines y los nombramientos a los cargos; la Oficina de los Títulos Nobiliarios, responsabilizada de los títulos conferidos a los nobles y los príncipes; la Oficina de los Títulos Honoríficos, dedicada a los mismos; y la Oficina del Examen de Méritos, que estaba responsabilizada de realizar los exámenes para el ingreso a los cargos, así como los exámenes doctorales.

Había tres tipos de exámenes: examen de doctorado; exámenes de selección de los funcionarios; y examen de méritos.

El examen de doctorado, que proveía un diploma que acreditaba el derecho de acceder a los cargos públicos, se realizaban anualmente y versaba sobre literatura, erudición, derecho, matemáticas y asuntos militares. Consistía en pruebas especializadas sobre letras, clásicos de la literatura china, derecho, escritura y matemáticas. A partir de la ascensión de la dinastía Tang, este examen dejó de ser administrado directamente por el Departamento de Asuntos del Estado, para encomendarse a un secretario auxiliar de la Oficina de Exámenes, creado al efecto. Esta oficina dependía del Ministerio de los Funcionarios.

Además de las pruebas especiales, el examen doctoral comprendía las pruebas efectuadas a los alumnos del Colegio para el Desarrollo de la Literatura, donde estudiaba la familia imperial y los parientes de los altos funcionarios.

²⁸ Rotours, Robert des., *Le Traité des Examens*. Librairie Ernest Leroux. Paris, 1932. (Traducción de la Nueva Historia de los Tang, capítulos XLIV Y XLV), pp. 1-53.

²⁹ Rotours, Robert des., *Traité des Fonctionnaires et Traité de l'Armée*. E. J. Brill, Leiden, Netherlands, 1947 (Traducción de la Nueva Historia de los Tang, capítulos XLVI-L), pp. 23-37.

rios. Sin embargo, las secciones de escritura y matemáticas eran accesibles a los hijos de mandarines de rango inferior y para el pueblo en general.

La aprobación de cada una de las secciones del examen doctoral, acreditaba posiciones y ascensos en los nueve grados de la escala del mandarinato.

El examen doctoral efectivamente daba un derecho de cargo a través de la presentación del diploma, pero solía ocurrir que su poseedor se reservara merelymente el título, no ejercitando la función. Para acceder efectivamente a esta función, si su rango era el fijado, se tenía que someter al examen de selección de los funcionarios.

Los exámenes de selección de los funcionarios los presentaban todos los mandarines que detentaban el sexto grado, o un grado inferior, y que deseaban ingresar al servicio. Estaban exentos de este examen los mandarines del quinto grado o superior, que obtenían automáticamente un cargo. Este examen se aplicaba a todos los mandarines que ocupaban el sexto grado, o inferiores. Se trataba de un conjunto de pruebas ejercitadas a través de una convocatoria pública, luego de la cual se otorgaban los puestos a través del nombramiento expedido por la cancillería imperial.

El examen versaba sobre escritura y las disertaciones de los jueces, y se ponía especial atención en el modo de razonamiento cuando se redactaban los trabajos. Sin embargo, se tomaba nota del estado físico del aspirante y de su modo de hablar.

Una vez obtenido el cargo, el funcionario podía optar por otros dos exámenes. El primero era el examen de la *Gran Composición*, establecido en 721, el cual se basaba en habilidades literarias, pues el funcionario debería redactar una descripción poética, una poesía y una disertación. El segundo, establecido en 701, era el examen de *Preeminencia*, y de manera similar al examen de selección de funcionarios, los aspirantes debían redactar tres disertaciones judiciales para que se pudiera aquilatar su manera de razonar y escribir.

El llamado examen de méritos, más que un examen consistía en el control anual que un jefe ejercitaba sobre el desempeño de los subordinados, a través de informes sobre los méritos obtenidos. Si los informes eran positivos, el mandarín era promovido a un grado superior. Las notas preparadas por los funcionarios superiores eran concentradas en las Oficina de Examen de Méritos, y servían para la preparación anual de un expediente que se exponía públicamente y contenía el nivel de desempeño de los funcionarios subordinados, tanto de sus méritos, como de sus deficiencias. De acuerdo con el desempeño, los funcionarios quedaban clasificados en nueve categorías.

A través del examen de méritos se podrían aquilarar cuatro cualidades de los funcionarios: reputación, con base en su virtud y justicia; integridad y circunspección; igualdad e imparcialidad; y diligencia. Además, debía estar dotado de 27 *perfecciones* y llegar así a la más elevada categoría de funcionario *superior-superior*. A medida en que disminuían las cualidades y las perfecciones, los funcionarios se clasificaban en superior-medio, superior-inferior, medio-superior, medio-medio, medio-superior, inferior-superior, inferior-medio e inferior-inferior.

Por ejemplo, quien tomara decisiones contrarias a la justicia, era clasificado como inferior-superior, en tanto que el funcionario que abandonara los deberes públicos en provecho del interés personal, lo era como inferior-medio. Igualmente, quien malversara los fondos públicos era situado en la más baja escala: inferior-inferior.

Tal como lo vamos a observar páginas adelante, los modernos sistemas de méritos en los países occidentales han seguido los rastros dejados por sus ancestros: los mandarines chinos.

El Colegio de Pajes y el Programa de Formación Otomano

El Imperio Otomano estuvo determinado por condiciones históricas muy especiales. Entre ellas, gravitó especialmente la asincronía entre su expansión territorial y la progresión demográfica mahometana. Al mismo tiempo, el avance otomano se enfrentaba cotidianamente a la pervivencia de instituciones sólidas y duraderas, que habilitaban modos de vida distintos a los de la fe de Mahoma. La persistencia de tales instituciones, sin embargo, era una de las condiciones básicas del Islam, tolerante y abierto, y esto encerró al Imperio en una paradoja que amenazaba su existencia y desarrollo futuro.³⁰

El Gobierno otomano tendría lo que hoy podríamos definir como un carácter ampliamente público, y estaba constituido por dos grandes configuraciones organizativas a las que Albert Lybier, a falta de nombre mejor, llamó la *Institución Central Otomana* y la *Institución Mahometana*. En la primera se hallaban los hombres del Gobierno, es decir, quienes manejaban el cetro, la espada y la pluma, en tanto que en la segunda estaban quienes conservaban y desenvolvían la fe, la educación y las leyes del Islam.

³⁰ Lybier, Albert, *Government of the Ottoman Empire*. Cambridge, Mass., 1909, p. 42.

El rasgo característico del Imperio Otomano consistió en la necesidad creciente de nutrir humana y socialmente a ambas instituciones, a través de un procedimiento inusual: el *Devshirme*, que consistió en un reclutamiento racionalizado que se efectuaba a través de un tipo de esclavitud selectiva cuyo objeto no consistía en la explotación de mano de obra, sino en el acceso al poder. Se trató de un sistema de formación único en la historia de la humanidad, a través del cual un imperio engendró y desarrolló a las clases dirigentes del ejército, la administración pública y la Iglesia. El citado autor explicó que, “la Institución Central, como una totalidad, era al mismo tiempo familia de esclavos, institución misionera, sistema educativo, ejército, corte, nobleza y Gobierno”.³¹

La categoría social básica de esa institución era el *kul* (esclavo) del sultán (o *Padisha*), que abarcaba desde los reclutas recién integrados al sistema, hasta el Gran Visir, cabeza de la administración pública. Desde el inicio hasta el final no existía emancipación alguna, quedando la vida, persona y posesiones en manos del *Padisha*. A cambio se daba al *Kul* una carrera en los diferentes ámbitos del imperio, así como riqueza, poder y honores.

Los reclutas procedían de círculos sociales diferentes a la fe mahometana, su fuente principal eran jóvenes cristianos cuya edad fluctuaba entre los 10 y los 20 años, eran arrancados del seno familiar de por vida. El reclutamiento refleja el carácter sustancial del imperio, pues se mezclaba la残酷和 la oportunidad única de progreso social para quien, de estar exento de él, permanecería vitaliciamente como pastor o campesino.

El reclutamiento era forzado, se ejercitaba por captura, compra, obsequio y tributo. Se ha calculado que anualmente ingresaban al sistema alrededor de 2,500 infantes. Sin embargo, existían regiones del imperio cuya cuota de niños era muy grande, como Wallacia, que aportaba 600 infantes cada año. Este despojo humano estaba perfectamente organizado: comenzaba en las parroquias cristianas donde los sacerdotes levantaban un censo de los menores, que a las edades mencionadas eran presentados ante los funcionarios imperiales que los seleccionaban y trasladaban a Estambul.

Despiadado e inhumano, el reclutamiento de infantes constituyó una institución aceptada por los pueblos sojuzgados. Muchos padres se sabían favorecidos al posibilitar que sus hijos ingresaran a la Institución Central, donde ascenderían en la escala social y el poder, a pesar de que no volverían a verlos

³¹ *Ibid.*, p. 67.

jamás. No era extraño que muchos padres mahometanos envidiaran el destino de los *Kul*, favorecidos por las oportunidades de promoción. El estatuto social de los creyentes del Islam fue uno de los estímulos más poderosos para el desarrollo del *Devshirme*, pues disponían de poderes, privilegios e inmunidades que eran incompatibles con las aspiraciones totalitarias del poder real, entre otras, el derecho de herencia, la exención de impuestos y el privilegio de acumulación de riqueza. Los intereses de las familias poderosas, cuya fuerza social era incrementada a través de la fortuna, la riqueza y los fueros, no solamente restaba ámbitos gravables el fisco imperial, sino que hacía peligrar el poder del sultán.

La socialización del muchacho significaba la conversión del cristianismo a la fe de Mahoma, lo que entrañaba la adopción de una nueva ley y otra ética de conducta. No se tomaba solamente el cuerpo del esclavo, sino también su alma, que desde entonces estaría al servicio de Alá.

El reclutamiento de esclavos despojó a las comunidades cristianas de sus mejores infantes, cuya vida y fuerza nutrieron el poderío otomano durante varios siglos, pues como lo explicó Lybier, “la Institución Central actuó por siglos como una gran máquina en constante trabajo de conversión”.³² Hay un contraste entre el carácter coercitivo del reclutamiento y la suavidad de la conversión, estimulada por la promoción social y el estatus. De hecho, el proceso de socialización tenía un cierto carácter monástico.

No resulta muy difícil detectar en la Institución Central un sentido escolar, pues en un concepto muy amplio fue una escuela a la que se ingresaba y permanecía de manera vitalicia, y que formaba para el Gobierno y la guerra. La formación se basaba en el conocimiento del modo de vida musulmán, pero los reclutas más aptos eran preparados en derecho musulmán e idiomas, además de teología y ética.

Después del procedimiento de selección en las comunidades cristianas, en Estambul se hacía una segunda elección a través de la cual se escogía a uno de cada diez novicios para ingresar a un programa más complejo, cuya base era la formación intelectual, y cuyo destino futuro eran los altos mandos del ejército y los cargos superiores del Gobierno. La segunda selección era definitiva, pues quienes no fueran elegidos permanecían en puestos medios, en tanto que los mejores prospectos ascendían a los más altos escalones del poder.

³² *Ibid.*, p. 92.

El Imperio Otomano constituyó un raro caso en el cual, fuera de la esfera de vida occidental, tuvo un valor decisivo en la vida de una sociedad. Tal como lo explicó Albert Lybier, “El mérito era reconocido en todas partes y regularmente encauzado a la promoción”.³³ Hay que destacar que la selección se basaba en aptitudes intelectuales, pero no se menospreciaban las prendas físicas de los muchachos, tanto en vigor como en ser apuestos, pues entre ellos había búlgaros, húngaros, albanos, griegos, rusos, circasianos y hasta franceses, que podían ascender al círculo más estrecho del poder imperial.

La élite de novicios procedentes de la segunda selección, que integraban un grupo de mil 200 a mil 500 reclutas, renovado anualmente por unos doscientos novicios, ingresaban al Colegio de Pajes, pues “el objeto primario del sistema de pajes fue educativo”.³⁴ El Colegio preparaba para la guerra y el Gobierno: dentro de las aulas llamadas *Yeni Oda*, cuatro profesores enseñaban a leer, preparaban para entender el Corán, capacitaban para hablar la lengua persa e inducían en la lectura de libros árabes. Para su manutención, los alumnos recibían una beca alimenticia que aumentaba en la medida en que los cursos progresaban. Los estudiantes que desearan dedicarse a la literatura, no a la guerra o la administración pública, eran destinados a estudios más avanzados en esa materia.

Una vez concluidos los cursos, luego de una ceremonia de egreso, de acuerdo con el aprovechamiento mostrado, ingresaban a las cámaras (*Odas*) administrativas donde los más adelantados podían ocupar cargos titulares. Normalmente se seguía una estricta carrera escalafonaria, que podía culminar luego de varios años de desempeño superior, en el cargo de Gran Visir. El escalón más bajo era de escudero, que se ocupaba al egresar del Colegio a los 25 años de edad, luego del cual se pasaba a la Guardia Noble o a las administraciones provinciales. Posteriormente se incorporaban a la caballería, o bien a la guardia imperial: los *Spahis* de la Puerta.

El mérito era la divisa principal de la carrera de los pajes, primero dentro de los cursos, luego en las cámaras administrativas. Paralelamente, el desempeño superior era complementado con sueldos generosos, además de casa y sustento más que adecuados. Las promociones nunca faltaban, pues tanto el belicismo otomano como las ejecuciones de altos funcionarios, siempre dejaban puestos que ocupar. “El sistema entero de principio a fin estaba orientado

³³ *Ibid.*, p. 104.

³⁴ *Ibid.*, p. 105.

a recompensar el mérito y satisfacer completamente toda ambición respaldada por habilidad, esfuerzo y preparación suficiente".³⁵

La tradición del Colegio de Pajes transcendió hasta el siglo XIX, tal como es perceptible en un plantel de enseñanza denominado *Mekteb-i-Mülkiye*, una escuela profesional de servicio público establecida en 1857.³⁶ Se trató de una institución de formación de funcionarios propiamente moderna, un verdadero plantel de enseñanza de la administración pública.³⁷ La *Mülkiye* tuvo una vida prolongada e incluso fue capaz de renovarse casi cien años después, al cambiar en 1946 su estatuto como Facultad de Ciencias Políticas.³⁸

³⁵ *Ibid.*, pp. 118-119.

³⁶ Weiker, Walter, "La Burocracia Otomana: Modernización y Reforma". *Revista de Administración Pública*. Núm. 46, México, 1981, pp. 167-180. p. 173.

³⁷ Molitor, André, *La Ciencias Sociales en la Enseñanza Superior: la Administración Pública*. UNES-CO/Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1961 (1958), p. 30.

³⁸ Alderfer, Harold, *La Administración Pública en las Nuevas Naciones*. Edit. Paidós, Buenos Aires, 1972, pp. 163-164.